

社会福祉における政策と「問題」量・分布の測定

—全国消費実態調査のデータ分析(2)—

岩田正美

はじめに

保健福祉計画策定との関係で、このところ高齢者の要介護ニーズ量の測定が、その尺度の理論化とともに様々に試みられているようである。高齢者ケアの問題が提起されてから久しいが、その間おびただしい量の高齢者生活の実態調査がさまざまな形態でなされてきた。またジャーナリストも含んだルポルタージュの類も大量に生産されてきた。しかしそれらは「生活実態の記述や生活上の問題点の提示にとどまり、ニーズの量的な把握、それに基づくサービス必要量の推定にまでは至っていない」し「要介護老人全体をカバーしていない」ことから、要介護ニーズ量の測定の重要性が指摘されている¹⁾。こうした近年の高齢者福祉分野での新しい状況を見ていると、社会福祉の問題把握には、なにかしら「自然史的発展」とでもいうべきものがあるようにも思える。

たとえば、貧困問題の把握も、現在では「貨幣的ニード」と称されるほど貨幣量を尺度として把握されるものとの一般的認識があるが、その把握の出発点はどこの国でも「都市下層社会」のルポルタージュを含んだ記述的把握であった。この記述的把握は、次第に代表的スラム内の貧困者の生活状態の克明な調査へ展開するが、この場合貧困は貨幣尺度ばかりでなく、一般的にスラムと考えられていた地域への「居住」や「スラム的職業」など複数の尺度で把握されていた。しかし、このような貧困把握は、貧困問題への本格的政策介入を契機として変貌する。すなわち一方で「収入」や「生活水準」といった貨幣量を尺度とする貧困者の量と分布の把握が出現してくる。イギリスにおけるC.ブースやB.S.ラウントリーの貧困の分布量の計測とイギリス社会保障の展開との関係、わが国の救護法と「要保護世帯」の量と分布調査との関係などが想起されよう²⁾。また、貧困と同義語として捉えられていたスラムの環境そのものも、「不良住宅地区改良法」制定との関係で改めてその全体量と分布の把握が不可避的なもの

となった。ここではもっぱら環境（地形や住宅の老朽、密集度、衛生設備など）に重点を置いた「不良住宅地区基準」が考案され、代表的スラムばかりでなく、「不良住宅地区」の総量と分布状態の把握が目指されていったのである。

もちろん、特定地域や特定集団の生活状態の克明な調査、あるいは生活史や事例検討などが、個別生活を基点とした生活問題を扱う社会福祉領域では常に重要な意味をもつことは言うまでもない。「問題」の全体量と分布の把握がなされても、これと並行して行われる「克明な調査」が重い意味をもつことはしばしばある。しかし一定の問題を国や地域の政策がその「対象」として取り上げようとする場合に、それらの国や地域の生活状態全体の中での「問題」の量的測定がとりわけ大きな意味を持つことは確かであろう。

従来わが国では問題の量や分布の測定は、その問題に対する行政政策立案時に、当該政策担当部局の仕事としてある程度なされてきたが、複数の尺度を使った論争的な問題量の測定や、すでに採用されている「対象」基準を使った量と分布の繰り返しの測定はほとんどなされていないといってよい。したがって政策の効果測定や批判が問題の全体量や分布の実証研究を踏まえてなされるという側面がきわめて弱かった。批判は、実証的であるより、理念レベルで行われることが多かったといえよう。

この背景には、第一に問題の全体量測定の重要性の認識の不十分性がある。わが国の社会福祉分野では、問題を全体の中で位置づけるより、あらかじめ類型化した問題把握を行う傾向が強い。特にいったんある政策が採用されて制度化されると、「問題」を政策「対象」の範囲に限定してしまいがちである。たとえば貧困を被保護層の問題とのみ捉え、被保護世帯・人口の減少をもって貧困の減少と理解する、高齢者問題を一人暮らし高齢者、「ねたきり高齢者」の範囲で捉えるなどである。

第二に「問題」を一定地域の人々の生活全体の中に位置づけ、その分布を把握するためには大規模な実態調査の実施や、住民生活の全体を反映した統計資料の原データの利用が不可欠である。量や分布の測定が国や自治体の作業に限定されがちなのは、研究者や民間団体がこのような大規模調査を実施しにくいことがあり、また特に官庁統計の情報が十分公開されていないことがある。今

回の保健福祉計画のようなサービス・ニーズ量の把握においても、この尺度と測定量の妥当性を検討するには、多様な尺度と方法による論争的な測定が存在することが重要であり、そのためにも既存統計の民間への公開とその十分な活用が望まれるのである。

本稿では社会福祉における問題量・分布測定の意味、特にそれが政策との関わりで多様に試みられるべき意味をあらためて根本的に検討し、またそうした問題量の測定にあたって考慮すべきいくつかの点を整理する。さらに国民の消費生活の詳細な統計として代表的な総務庁「全国消費実態調査」(平成元年)の原データを利用した相対所得基準による貧困量と分布(生活保護基準以外の基準による貧困測定)、およびわが国のモデル老齢年金水準を尺度とした高齢者の所得水準問題(既存の政策基準を利用しての測定)についての測定を試みる。全国消費実態調査の原データによる測定は本号の星野信也論文に述べられている共同研究の一部として筆者が受け持ったものであり、その成果の第一報にあたるものである。

2 政策と「問題」

〈政策の前提にある「問題」〉

まずはじめに、社会福祉における政策と「問題」との基本的な関係を整理しておこう。いうまでもなく社会福祉は、現実の生きた人間の生活に現れる何らかの生活状態を「問題」とであると認識するところから出発する。つまりあらゆる社会福祉政策の前提には、何らかの生活上の「問題」=生活問題の社会的認知が存在している。社会福祉政策はその生活問題のある部分をその「政策対象」としてとりあげ、その社会的解決・緩和をめざそうとするわけである。ここで生活問題とは、次の順序で理解されうる。まず「生活」はその普遍的な内容として、①個人の生命の再生産と次代の生産を含んでおり、②またそれらの生命の生産・再生産が一定の社会関係の下に営まれる、ということを含んでいる。つまり、「生活」とは、人間の生命の生産・再生産であり、同時に人と人の、あるいは人とももの関係性の再生産でもあるといえよう。伝統的な共同体の解体か

ら生まれた近代社会は、生産と消費の分離を基軸に、こうした「生活」の維持を次の二つの原則の下に再編した。

第一に生活の維持に不可欠な物的基礎（生活資源）の調達に個人や小家族の責任にまかされること、すなわち「自助」原則である。第二に、生活資源の調達のために誰がどこでどのような生産にたずさわるか、あるいはそこから得た収入をどのようにな財やサービスに転換し、どのように家族に配分するか、さらに家族の人数、構成、居住の場所、将来の生活設計など、生活のあらゆる局面はそれぞれの個別の決定に委ねられること、すなわち「自立」原則である。近代社会は、私有財産の保全と社会の安全を核とする一定の法的枠組みを強制する以外は、生活を「私的」なもの「個人的」なものとして位置づけ、その遂行を個人や家族の責任に委ねたのである。

これゆえ、一定の社会関係を背景とした生命の生産・再生産が困難になっても、その困難の克服については、さしあたり個々の家族や個人の努力が期待される。しかし、そのような努力にもかかわらず、困難な状態が解決されない場合、それらのある状態を社会は社会の解決すべき問題の一つ、すなわち社会問題の一つとして認識するのである。この場合、生活問題とはあくまで私的・個別的に営まれている「生活」の場を基点として発生する困難な「状態」を捉えた概念であり、その意味で、他の社会問題と区別される。

なお、社会福祉の領域では「ニード」という用語もよく用いられる。「ニード」は何らかの生活上の不充足状態だと定義されている。この不充足状態の社会的認知が社会問題としての生活問題であると捉えれば、「ニード」はここでの生活問題とほぼ同義的に用いることができよう。

〈政策「対象」としての「問題」〉

以上のように社会福祉の前提には多様な生活問題、ないしはニードが存在する。これらの「問題」の全体を「政策の前提にある問題」と呼ぶと、それらはさしあたり政策とは無関係な様々な尺度・基準、多様な形態で認識されうる。したがって、その認識のなされ方、尺度・基準や形態、測定方法についての検討や議論は社会福祉研究の一分野「生活問題論」を構成する。しかし社会福祉政

策と「問題」との関係はこのような「前提」にだけあるのではない。これらの多様な「問題」のうち、何を社会福祉がその「対象」とするのか、「対象」となった「問題」はどのように解決・緩和されたか、という課題が存在する。これを「政策対象としての問題」として「政策の前提にある問題」とは区別しておきたい。

社会福祉はあらゆる「問題」や「ニード」に対応する「べき」ものであり、社会福祉はニードと資源のマッチングの技術としてさえ理解されかねない状況も今日存在しているが、現実の社会福祉は決してそのように展開されていない。社会福祉の諸制度や活動は、多様な生活問題のある部分をその時の社会状況の下でのいくつかの判断基準にもとづいて「切り取って」きている。もともと「政策」とはこのような一定の社会状況の下での問題の「切り取り」や優先順位づけ、さらには具体的な解決方法の採用などにおける「判断」をその本質とするものであり、政策主体の価値、方向付けを基礎としたものである。すべての生活上の問題に「ニーズに応じて」対応するものなら「政策」は必要がないのである。したがって、社会福祉政策研究は、それがどのような「判断」でどのような問題を「切り取った」ということと、それをどのような方法でどの程度解決し得たかという二つの部分で、直接生活問題を扱うことになる。

かつて真田是は社会福祉の領域において政策が問題を「切り取る」原則を、その「固有性」と「階級性」に求めたことがある³⁾。真田の場合は政策の前提にあるのは生活問題ではなく社会問題一般であるので、他の社会的諸政策と区別された社会福祉政策の「固有性」がまず一つの原則となり、さらに階級社会における階級対立関係がもう一つの原則となる。

この二つの原則の下で「切り取り」（真田の言葉では「拾い上げ」）は「恣意的であったりアトランダムなものとしてあるのではな⁴⁾いと述べている。しかし社会福祉政策といっても多様なものがあり、またこれを規定する「判断」基準は決してこのように単純化して捉えられない。階級関係の他に、フェミニズムやマイノリティなどの提示する価値の影響は近年ますます大きくなり、また支配階級、被支配階級それぞれの内部も利害の異なった集団で構成されている。個々の社会福祉政策は、むしろこうした多様な価値の対立・交錯の中で、さし

あたりはその時々々の社会状況に「アド・ホック」に対応してきたものであるとらえる方が現実的であろう⁹⁾。もちろん、こうした「アド・ホック」の積み重ねの中に貫く法則性や原理を見いだすことが政策論の重要なテーマであるが、それは先の二つの原則ほど単純ではない。同じ資本主義の社会でも、社会福祉政策の取り上げる問題や方法原理が異なることへの注目が次第に大きくなり、したがってたとえば福祉国家のいくつかの型が議論されるのはこのためである。

このように、社会福祉領域において「問題」は政策論における「対象論」としても議論される。この「政策対象としての問題」はそれを「切り取った」政策の吟味を要求し、またその解決の程度の測定を要求する。ある問題がなぜ優先的に「対象」になったかという議論は「対象論」として展開されよう。ここでは、対象認定の基準が最も重要なものとなり、取り上げられなかった「問題」や「対象層」における問題の残存との対比が要求される。たとえば「一人暮らし高齢者」へのある福祉サービスの供給が計画された場合、それ以外の高齢者でも実質的に同じ「状態」にあることが調査され、提示されるなどである。ここでは政策の目標や問題の「切り取り」基準それ自体が批判される。また、問題解決の程度の測定は、政策の目標達成度の批判となる。

3 問題測定の意味

〈「前提にある問題」の測定と政策〉

以上のように、社会福祉の眼前にある「問題」を、ひとまず政策の「前提にある問題」と「対象としての問題」に区分すると、「問題」測定のレベルの意味の違いにおける混乱を回避することができる。すなわち、社会福祉における「問題」の量と分布の測定は、①政策を要求しその立案の基礎となるさまざまな方法での「問題」測定、②政策の「対象」としての「切り取り」基準を利用した「問題」測定の二種類がありうる。

前者の①は「前提にある問題」測定としてなされるもので、ここには社会のさまざまな主体による幾通りもの尺度による複数の問題の量と分布の測定の可能性が含まれていることに意味がある。ある生活状態を「問題」だと認識する

基準は当然一つではない。異なった価値に基づく複数の基準が存在するのが普通である。たとえば、イギリスにおける社会政策研究の中でニードを具体的に把握する方法としてA.フォードは次の4つを上げ、それぞれの利点と欠点を指摘している⁶⁾。ニード充足の最低限の設定によるアプローチ、一般のニード充足との相対比較によるアプローチ、ニードを持っている当事者の主観、専門家の判断である。また、科学的基準と経験的基準、客観的基準と主観的基準などの区別をすることも可能かもしれない。問題の認識方法としては科学的客観性が重視されたこともあるが、近年ではむしろ主観的基準の再評価もなされている。いずれにしろ、一定の社会における特定段階の生活上の「問題」認識それ自体簡単なものではなく、対立するいくつかのアプローチがある。したがって、そのアプローチの方法によって、「問題」の内容、量、分布の把握は異なったものとならざるを得ない。政策立案はこのようないくつかの可能性を前提に複数のシナリオを描けることが前提になければならない。またこのようないくつかの選択肢の存在は、当然政策の採用した基準批判としても測定が利用されることを含んでいる。

〈「対象としての問題」の測定〉

②は「対象としての問題」を測定するもので、政策の目標達成度の検討に主な意味がある。すなわち現実の制度の「対象」と政策が「切り取った」基準を使って測定した「対象」群との比較を通じて (take up rate等)、現実の政策がどのていどの政策目標を達成したかを測定するものである。「対象としての問題」は「前提にある問題」認識のありかたに深く影響されつつも、当然一定の「政策」判断を介して把握される。この場合、「政策判断」はある生活状態のどこからを「問題」とするか、という問題自体の認識基準だけではなく、問題を抱えた人々の社会的属性と絡んだ「制限条項」を基準としてもつ場合が少なくない。たとえば、公的扶助基準として、貧困状態を示す最低生活費基準を採用し、なおかつ「労働能力の有無」や「家族の有無」を受給資格条件に設定するなどがそれである。生活状態自体の基準は、生活の本質的内容としての一定の関係性を維持した生命の生産・再生産のどのような状態に社会が介入するかという政

策の判断を示し、制限基準は、近代社会の生活原則としての自助の貫徹や自立と関わるといえよう。この制限基準は国家の政策だけでなく、たとえば宗教団体やその他のボランティア団体の福祉活動における政策、自治体の政策にもむろん含まれうる。たとえば宗教的な価値やその他の目的にかなった福祉プログラムへの同意を「対象」条件とするとか、一定の地域居住の経験を自治体が「対象」基準として設定するなどである。したがって、これらの基準を利用した測定においては、状態と制限基準の両方を使って政策の意図した「対象」が現実にとどこまでtake upされたかを検討するもの他、状態を「切り取る基準」のみを尺度に採用した測定を行い、制限基準の存在を批判することも可能である。

〈測定の実例〉

たとえば具体的な例として貧困研究の歴史を振り返ってみると、イギリスのC.ブースやB.Sラントリーの貧困測定、これらを批判したP.タウンゼントの相対的剥奪基準による貧困測定、最近のOECDなどの相対所得に基づく貧困基準による貧困量の国際比較などは明らかに①の系列に属する。わが国では戦前の1920（大正9）年東京市社会局が行った細民調査での細民の概数把握、同じく東京市が救護法の施行前後に行った「東京市要保護者調査」などの全体量の把握の試みが上げられる。

これらの測定は、それぞれ貧困を計測する尺度基準の理論が異なり、したがって貧困概念が異なっている。それゆえ、ある測定は別の測定の「批判」としてなされ、またある測定と別の測定は常に貧困概念そのものについての論争状態にあるというのが普通である。ラントリー批判として精練を重ねたタウンゼントの相対的剥奪に基づく基準、このタウンゼントと鋭い対立状態にある相対的所得の考え方にたつ貧困測定というように。

②の系列では、戦後イギリスのいわゆる「貧困の再発見」の先鞭をつけた、B.エーベルスミスとP.タウンゼントの公的扶助保護基準による貧困の測定が有名である。わが国でも生活保護基準を利用した江口英一らの中野区の測定がある。また厚生省が1965年まで行っていた「低消費水準世帯推計」は「保護を受けていない世帯のうちで被保護世帯の平均消費水準以下の世帯」を測定したもので、

やはり生活保護基準を利用した貧困測定の一形態であると考えられる。

近年の例としては、保健福祉計画との関わりでなされている要介護高齢者のニーズ測定がある。この測定はサービス量の推計と合体されて行われているので、ニーズの量と分布の測定としてはややわかりにくいところがある。すなわち、①要介護高齢者がどのくらいどのような「ニーズ類型」で存在するか、②この要介護高齢者へ必要なサービスの判定、③、①②から導き出されるサービス必要量の推計、という三つのレベルの測定作業が一体的に行われている。しかも②の必要サービスの対応のレベルが、必要判定という表現をされているので、ニーズそのものの判定と混同されやすいが、これはサービスのあてはめの判定ということである。したがって、①のレベル=要介護高齢者の「出現率」とニーズ類型を計測するところまでがここで言う「前提にある問題」に該当するニーズ量の測定であるといえよう。

たとえば冷水、平岡らの東京都老人総合研究所において改良を重ねているニーズとサービス必要量の推計においては、一つの都市の65歳以上の全人口を対象として、①一人暮らしと一人暮らし以外の要介護高齢者を身体的精神的障害基準でまず「スクリーニング」し、②次いで身体・精神障害の重症度（重度、中度、軽度）と家族介護の困難性（支障大、中、小）の二つを分類尺度とした12の「基本的ニーズ類型」を抽出し、それぞれに当てはまる高齢者人口を測定している⁷⁾。この「前提にある問題」測定の眼目は、もちろん要介護の基準の設定であり、この場合は「要介護」とは身体的・精神的障害と家族介護の支障の如何で決まるという理論的仮説、およびこの支障の組み合わせでニーズが異なるという前提が措かれているわけである。したがって、この基準や類型化の妥当性をめぐる議論や他の基準による測定の可能性が存在することはいうまでもない。

こうした高齢者の介護ニーズの把握は、次のレベルでそれらのニーズに対応すべき特定のサービスとの当てはめがなされ、そこから必要とされるサービス量が推計される。老研の研究では「基本ニーズ類型」とそれぞれの「ニーズに対応する」サービスの種類と量の組み合わせが「サービス・モデル」として考案されている。ここでの一定のニーズに対応するサービスの量や種類をどう判

定するかは、明らかに政策立案過程である。あるニーズにどのようなサービスのどの程度の量が適当と考えるかは、財源や政策意図などのさまざまな要素からなる政策課題である。老研方式の提案では、これを「規範ニーズ」を採用して行ったとされているが、したがってこのニーズ類型へのサービスの対応の判定はその判定基準として「規範」を採用した研究者集団による政策提案といえよう。また東京都の福祉指標研究会の場合は、このサービス判定に専門家集団の専門判定を採用している。

これらの研究においては、ニーズと特定サービスの組み合わせをも「サービス・ニーズ」「サービスごとのニード」とよび、ここにニーズ論におけるアプローチの基準をあてはめているため、ニーズの議論と政策の議論の区別がやや不明瞭である⁹⁾。繰り返す述べるように、これらはあくまであるニードにどのようなサービスを当てはめるかという政策過程に含まれる判定であるから、政策提案としてここで対応させたサービスの種類と量の妥当性の議論があり得る⁹⁾。老研方式では、注意深く「ニーズ測定」と「サービス必要量」を識別しているが、「ニーズ」測定がそのまま「サービス」と結びつくわけではなく、政策判断が介在すること、したがって、サービス必要量の測定はニーズとサービスの対応についてのテクニカルな問題でなく、この政策判断の是非が議論される必要のあることを強調しておきたい。なお、この意味では、保健福祉計画で採用されたサービス判定基準を使った「対象としての問題」のtake up rateの測定とその基準の妥当性を問う別の基準による「前提にある問題」測定が今後の課題となろう。

4 「測るもの」と「測られるもの」

〈測定の尺度の設定〉

このように「前提にある問題」を測るのか「政策対象としての問題」を測るのか、は全く異なったレベルのものである。問題認識そのものが異なった枠組みでなされる上、政策との関係で持つ意味が全く異なっているからである。ところで、いずれの場合の測定においても最も注意すべきは、何を何で測るか、つまり「測るもの」と「測られるもの」の区別である。もちろん生活問題の測定

は、生活状態のある状態を「問題」と識別するわけであるから、まず測られるものが誰かの「生活状態」であり、「測るもの」がこの「問題性=欠乏状態」を意味する尺度であるべきことはいうまでもない。したがってその意味で「測るもの」と「測られるもの」の区別は簡単なことのようにであるが、実際にはその混同が見られることがある。

「測るもの」=尺度の設定には、第一にこの問題を説明する理論的根拠が要求される。貧困とはどのような生活状態か、要介護とは何か、障害とはどのような生活状態か、といった基本理論である。たとえば、貧困をミニマムで捉えるのか、相対的なものとするのか、障害や要介護を医学的基準で捉えるか社会的基準で捉えるかといった議論が測定に先立って行われる必要がある。したがって問題の量的測定は単に「技法」の問題ではない。すでに指摘したように、この理論の違いによって多様な尺度の設定が可能であり、そこから異なった測定結果が生まれてくる。

第二に、この理論を操作化して尺度を設定するのであるが、「前提にある問題」を測る尺度は、「問題」であると裁定しうる生活状態を、前提にある理論にしたがって適切に選び出すことのできる尺度が考えられる必要がある。しばしば「生活状態」そのものではなく世帯類型や職業など、そのような生活状態を引き起こすと考えられる項目が尺度の一要素として入ってくることもあるが、それはなるべく避けなければならない。なぜなら、問題は「生活状態」であって人や職業ではないからである。たとえば、一人暮らし老人、母子世帯といった世帯類型や日雇やパートといった雇用形態は、しばしばそれだけで何か「問題」あるものとされがちであるが、それはすぐ後で述べるように「測られるもの」の方に属するといえよう。家族が同居していることと子どもや高齢者が十分ケアされている状態とは必ずしも同じではない。逆に一人暮らしでも、近隣や別居の子どもによるさまざまなサポートがある場合があり得る。したがって、貧困や、ケアされていない状態がこの世帯類型や職業などの要素とどのように関係しているかは「測定されるもの」であって「測定するもの」ではない。P. タウンゼントは、相対的剥奪を調査するにあたって、剥奪状態そのものと、剥奪されている人々の地位や種類を区別する必要性を強調している¹⁰⁾。

また同様に、特定サービスへの要求を尺度に含むことも避けねばならない。生活問題を測るのは生活状態そのものの問題性を説明するためであり、その改善の方向の選択はそのあとの問題だからである。

第三に、利用しようとする尺度が普遍的に使えるのか、地域的な基準なのかも明確にする必要がある。生活状態には地域や階層による生活様式の差異がつきまとい、これらの差異を含んで尺度を作るのか、一定の地域にのみ当てはまる尺度を作るのかという問題がある。また、生活状態は「ある一瞬」の状態もあれば、長期の状態もある。したがってある生活状態の問題性、あるいは欠乏状態をどのような「時間軸」で捉えるのか、という問題も尺度設定に際して考慮されねばならない点である。

なお、すでに述べたように「対象としての問題」の尺度は状態に関する尺度のほか制限基準を含むことが少なくない。また制限の中には資格要件ではなく、費用徴収基準のような実質的な資格要件が含まれる場合がある。単純に take up rate を算定する場合は、形式的資格要件を尺度として使えばよい。また、制限基準の問題性を実証しようとするれば、状態の尺度のみで測定する方法もありうる。さらに、本巻の星野論文に示されているように、費用徴収基準を尺度として地域住民の所得の分布を測ると、当該社会福祉政策が意図している社会階層への配慮の妥当性（応能負担によるサービス利用の公平）も検証することができよう。

〈測定されるデータ〉

「測るもの」が問題だと判定される生活状態そのものであるとすれば、「測られるもの」は、ある社会の生活状態である。この場合、第一に、「測られるもの」はなるべく広く社会の全世帯の生活状態を示すものが望ましい。したがってそのような全体の生活状態を示すデータの整備と公開が不可欠である。わが国の社会福祉の分野ではすでにサービスを利用している個人や世帯についての情報が詳しくある反面、サービスにのっていない人々の生活状態の情報はあまり蓄積されていない。量や分布の測定は、こうしたサービスの外側にある人々の生活状態をも含めた全体の中で「問題を測定する」ことに意味があるのだから、

なるべく包括的であり全体的であるデータが利用されるべきである。測定のために計画される調査の他、官庁統計では、国民生活基礎調査、家計調査および全国消費実態調査などの「原表」がプライバシー保護を考慮の上で公開されると、それらもこのような全体データとして利用できる。

第二に問題量の測定はその分布の測定と共に行われる必要がある。問題の「量」のみの測定であれば、一定社会の全世帯、あるいは全人口の生活状態のある側面のデータが得られればよい。これに問題状態を示す尺度を当てはめればよいからである。たとえば、最低生活費という尺度で全世帯の世帯所得を測れば、最低生活費論を基礎とする貧困の量は測定できる。しかし、問題の量ばかりでなく、どこの誰がそのような問題をもっているかという分布を知ることが重要である。問題が一般的に広まっているのか、誰かにあるいはどこかの地域や階層に集中されているのかは、その問題解決のための政策のターゲットや優先順位、あるいはサービス方法の議論と密接に関わる。ここでは、生活状態を枠づける社会階層、職業階層、世帯類型、労働能力類型、地域などのいわゆる「属性」や「階層」の要素がクローズアップされる。わが国における近年の社会福祉サービスの「普遍主義」の強調の中で「階層」視点は特に軽視される傾向があるが、「問題」が誰と誰に集中しているのか、全体のものはたえず検証される必要がある。したがって、先のデータにはこれらの情報も入っていることが必要となる。

5 貧困分布と高齢者収入水準に関する 若干の計測結果

これまで述べてきたような理由で、社会福祉における「問題」の量と分布の計測が不可欠であり、そのためには官庁調査などの原表レベルのデータ公開が必要であることを、われわれはかねてから指摘していた。幸い平成元年の総務庁「全国消費実態調査」の原データへのアクセスが許可されたので、主に現在わが国の社会福祉で利用されているいくつかの「基準」を尺度として、全

国消費実態調査の世帯収支の状態を計測し、政策の効果および特に「費用徴収基準」の前提としている社会階層認識の妥当性についての検討を行った（現在なお進行中である）。その詳細は本号星野論文を参照されたい。ここではその一部として、相対所得アプローチによる貧困基準による貧困計測の結果と、老齢年金のモデル水準を尺度とした高齢者の世帯の収入水準についての測定結果の一部を検討する。

前者は星野論文で扱っている生活保護基準による貧困計測（take up rate を含む）に対しての、別の理論と尺度による貧困問題の量的計測であり、社会福祉政策の「前提にある問題」量と分布の計測の一つの例である。

後者は、対象としての問題を選定する基準ではないが、老齢年金の給付水準の妥当性を示す指標として使われてきたモデル年金水準を尺度とした高齢者世帯の収入水準の計測である。給付水準は、高齢期生活の経済的安定実現の問題に直接関わるものである。年金の目的については、最低生活保障とするものと従前所得の補填とする議論があるが、いずれにしても年金が老後生活の経済的安定という目的をもつ点では共通しているといえよう。モデル水準はこの老後生活の経済的安定の程度を設定したものと考えられ、つまり、このモデル水準程度が年金によって実現されれば高齢期の経済生活の問題は生じないという見方にたつものといえよう。したがって、このモデル水準を使って現実の高齢者の収入水準がどのような位置にあるかを把握すれば、水準の想定する高齢期の経済生活の安定がどれくらい実現しており、逆にそれが実現されていない状態＝老後の経済生活の問題がどれくらいあるかという年金政策の効果測定ができると考えられる。また、それは最近の年金をめぐる論議の論拠として使われている現役世代と年金世代の生活水準の比率の問題の検証を含むという意味でも、あるいは老人福祉分野における費用徴収基準の妥当性と一定の関係を持つという意味でも、「政策対象としての問題」の測定と考えて良い。

〈相対所得アプローチによる貧困量の計測－OECD等価スケールによる〉

貧困測定が多様な貧困理論と尺度によって論争的に行われてきたことについては、すでに見てきたとおりである。したがって、貧困を測定する尺度はさま

さまざまな選択肢があるが、ここで使うのは、相対尺度の一つとされ、近年 OECD加盟国のルクセンブルグ所得研究プロジェクト (LIS) などで熱心に取り組まれている国際比較研究で採用されている相対所得アプローチによる貧困測定である。

このLISデータを使って10カ国の所得移転の成果を比較したD. ミッチェルによれば、相対所得アプローチはアメリカのV. フュックスによって開発されたもので、貧困を所得分配の底辺にいる人々の状態だとする理論に基づいている¹¹⁾。すなわちV. フュックスは中位所得の50%を貧困ラインとすること提唱している。P. タウンゼントがこれを不平等の測定であって貧困の測定ではないと述べているように、これを貧困の尺度とすることへの批判もあるが、限定されたデータによって国際比較を行うのに適しているため、近年ではよく用いられているようである。P. タウンゼントの相対的剥奪理論に基づく測定や主観的基準による測定は、尺度の設定のための膨大な調査が不可欠なので、ここでもさしあたりV. フュックスの相対所得アプローチにしたがって、これを尺度とし全国消費実態調査の全国全世帯の収入に当てはめた貧困測定を行った。ただし、この調査は勤労世帯、高齢世帯以外は家計調査で収入調査を行ってないので、収入は年収調査の収入合計（臨時収入、現物収入をも含む）を利用した。

測定の手順は次の通りである。

- ①尺度 まず貧困基準として、V.フュックスのいう中位所得の50%水準をここでの貧困基準とし、同時に比較のため60%水準の測定も行うようにした。なお、すでに述べたようにわれわれの共同研究では生活保護基準を利用した貧困測定も行っているが、生活保護基準が一般勤労世帯と消費水準のほぼ60%のレベルで均衡したとされる今日の生活保護制度の前提と、相対所得アプローチによる60%水準は期せずして類似したレベルを貧困基準として認識しているともいえる。ただし生活保護基準の方は消費支出の60%であって、収入の60%ではない。
- ②データ 平成元年全国消費実態調査の対象世帯57,272世帯の年収調査、家計調査の原データ（個票）。

③OECD等価スケールによる世帯年収の一人当たり収入への調整

世帯収入の高低は、世帯人員や構成によって評価が異なるので、この世帯人員や構成のばらつきを調整する必要がでてくる。総務庁では世帯人員の調整係数を計算しているが、この利用範囲は2人から4人までなので、ここではOECDの等価スケールを用いた。すなわち、最初の大人=1、追加の大人1人0.7、追加の子ども（18歳未満）1人0.5である。

このスケールで各世帯年収を割り、1人あたりになおした調整年収を得る。

④調整済み中位年収

1人あたり調整年収を大きい順から並べて、調整済み1人あたり年収の中位年収を得る。

⑤貧困基準 この中位年収の50%、60%の2つの貧困基準を設定する

⑥貧困基準を1とした倍率階層を作り、各世帯調整済み年収をここに当てはめる。

表1は貧困倍率を8つに分けて、50%水準、60%水準の二つの貧困基準を比較した全体の収入階層分布比率を示したものである。50%水準の貧困基準未満の貧困世帯は、全世帯の8.2%、60%では14.6%に上る。星野論文にみるように、生活保護基準の倍率で行くと、年収比では100%未満が世帯ベースで4.15%である。ここでの相対所得アプローチのほうが50%水準でもやや高く出ている。先に示唆したように、生活保護基準の方が算術平均的な勤労者世帯の消費支出との相対比較で基準が決められているためか、同じ60%水準でもかなり低くなっている。

貧困倍率による収入階層の分布をみると（表1、図1,2）、貧困基準からかけ離れたいわゆる「極貧」にではなく、50%、60%基準のそれぞれ0.7-1.0倍、1.0-1.2倍の近くに貧困世帯がかたまっていることもわかる。つまり貧困世帯は、貧困基準のまわりに集中しているといえる。

表 1 相対所得貧困基準による収入階層の分布 (%)

貧困倍率	50%水準	60%水準
0.5未満	0.9	1.7
0.7未満	1.6	3.1
1.0未満	5.7	9.8
1.2未満	6.2	9.9
1.5未満	12.9	16.9
1.7未満	9.1	10.1
2.0未満	13.5	12.8
2.0以上	50.0	35.7
(1.0未満計)	(8.2)	(14.6)

図 1 貧困基準による収入階層の分布 (50%水準)

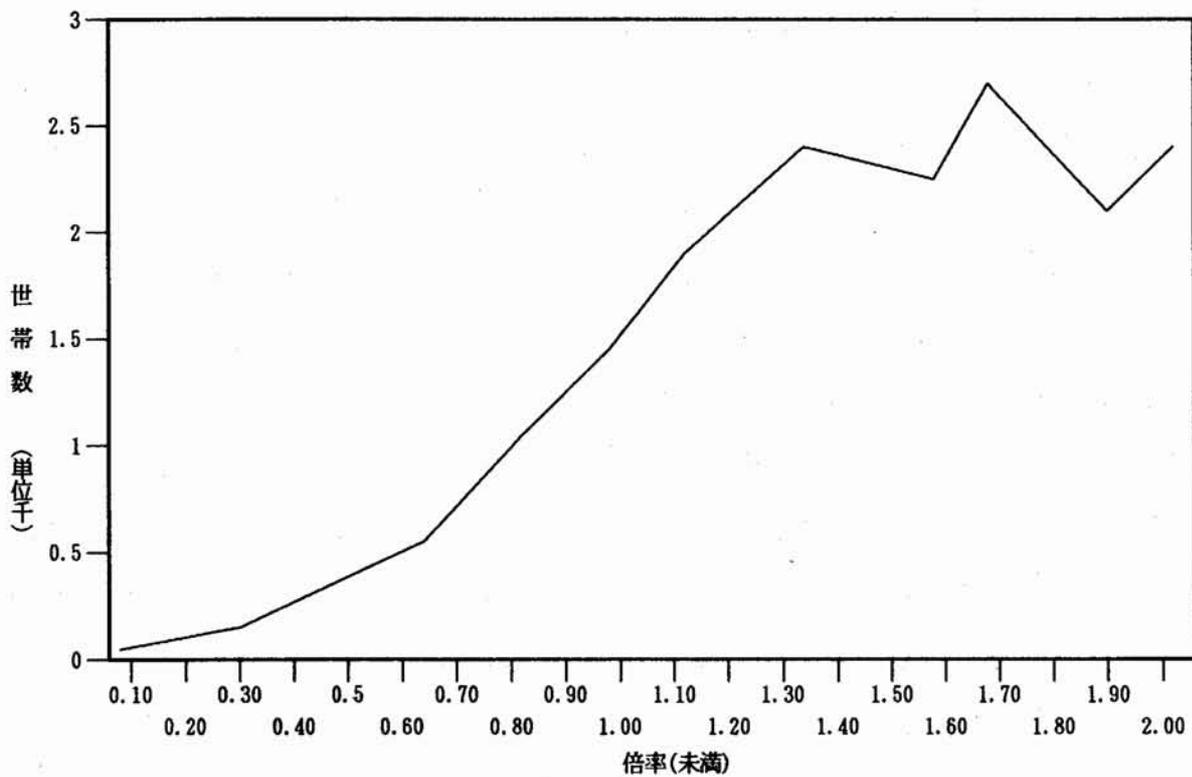
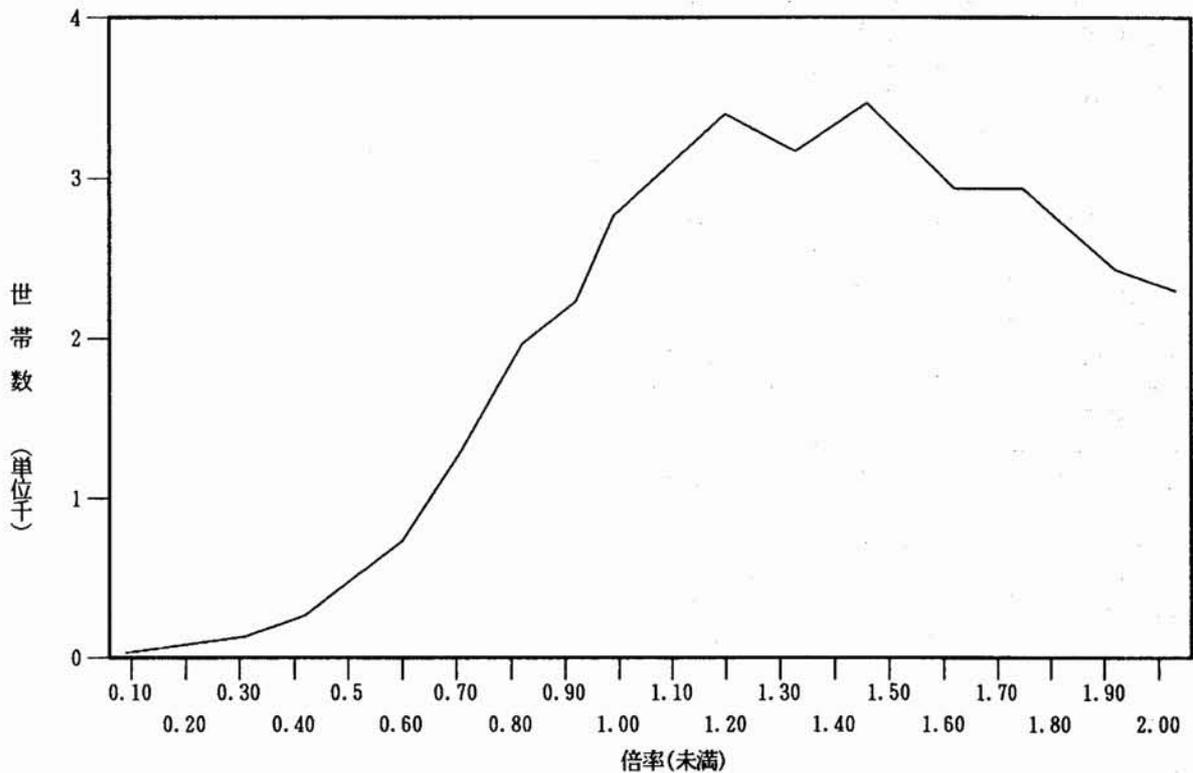


図 2 貧困基準による収入階層の分布 (60%水準)



次に表2、表3、表4で世帯人員別、世帯類型別に貧困世帯の分布をみると、単身世帯や6人以上の多人数世帯で、また高齢単身世帯や一人親世帯では、1.0倍未満の貧困世帯の出現率が高い。またこれらの類型では貧困基準のさらに半分のレベルのいわば貧困基準からの隔たり（ギャップ）の大きいところに存在する世帯の割合がやや高くなっていることにも注意しておきたい。特に65歳以上単身世帯は、1.0未満世帯が3割で、0.5倍未満が7.8%にも達している。また18歳未満の子供を持つ一人親世帯は1.0倍未満が22%、0.5未満は3.2%である。

もちろん貧困世帯全体を100として分布を見れば、表3のように2人、6人、4人世帯が多く、1人世帯は約1割にすぎない。また世帯類型で見ても、全体のケース数の多い18歳未満の子どもをもつ通常の核家族世帯が貧困世帯全体の4分の1強を占めている。ただし、ここでも貧困基準からの隔たりの大きい0.5未満では2人と1人世帯、あるいは高齢単身世帯と高齢夫婦世帯が多くなっている点が注目される。人数の多い世帯ではむしろ貧困基準近くに貧困世帯が固まっているという違いがある。

表 2 世帯人員別貧困基準による収入階層分布 (50%水準) (% , 世帯数)

	1人	2人	3人	4人	5人	6人
0.5未満	2.8	1.5	0.6	0.4	0.5	1.3
0.7未満	2.3	1.9	1.0	0.8	1.7	3.1
1.0未満	7.8	5.0	4.2	4.1	7.2	9.9
1.2未満	5.9	4.5	4.3	5.6	9.1	11.1
1.5未満	9.7	10.6	10.1	12.7	16.2	19.3
1.7未満	5.7	8.0	7.1	9.6	11.2	12.6
2.0未満	9.5	11.6	12.5	15.7	15.7	13.6
2.0以上	56.3	56.9	66.0	51.2	38.4	29.0
世帯数	3,938	11,984	10,931	15,481	8,311	6,623
(1.0未満計)	(13.1)	(8.4)	(5.8)	(5.3)	(9.4)	(14.3)

表 3 貧困世帯 (1.0未満) の世帯人員別分布 (50%水準) (%)

貧困倍率	1人	2人	3人	4人	5人	6人以上	計
0.5未満	20.1	31.6	14.1	10.5	7.6	16.0	100.0
0.7未満	9.9	25.7	11.8	14.6	15.4	22.1	100.0
1.0未満	9.4	18.3	14.2	19.6	18.4	20.0	100.0
計	10.7	21.3	13.7	17.6	16.6	20.0	100.0

表 4 世帯類型別貧困基準による収入階層の分布 (50%水準) (%, 世帯実数)

	55歳未満単身者	65歳以上単身者	夫婦世帯で一方が65歳以上	65歳以上の高齢者を含む世帯 (左3型以外)	夫婦+子の核家族世帯で18歳未満の子あり	一人親+18歳未満の子あり
0.5未満	1.3	7.8	2.5	1.0	0.4	3.2
1.0未満	6.3	22.2	10.6	10.0	6.1	19.3
1.5未満	11.6	28.3	23.8	26.4	22.5	26.1
2.0未満	14.2	18.3	24.7	28.0	27.4	22.3
2.0以上	66.6	23.5	38.3	34.6	43.6	29.1
世帯数	2,981	938	3,524	3,859	20,518	1,443
(1.0未満計)	(7.6)	(30.0)	(13.1)	(11.0)	(6.5)	(22.5)

このように相対所得アプローチを使った貧困測定では、高齢単身者、高齢夫婦世帯、一人親世帯、多人数世帯などでの貧困世帯の出現率の高さが明確に示された。また多くの貧困世帯は貧困基準の付近に固まって存在しているが、高齢単身世帯、高齢夫婦世帯や1人、2人世帯では、0.5倍未満の貧困基準から隔たりの大きい水準に貧困世帯が多いという特徴がある。福祉国家においては高齢期の貧困は克服されたとする説もあるが、この測定ではわが国の場合は十分解消されておらず、そこに貧困度の高い世帯が集中しているという結果になった。

なおミッチェルが1980年前後の所得データを使ってOECD 10カ国の比較を行った研究では、移転後所得で50%水準の貧困線未満の割合はノルウェーの5.3%、スウェーデンの5.6%が低く、アメリカの17.0%が高い。イギリスが8.2%で低い方から6番目である。60%水準では、やはりノルウェーの8.8%が最も低く、アメリカの23.2%が最も高い。フランスが15.2%で真ん中の5番目である。年次も所得の取り方も異なるので、簡単な比較はできないが、1980年代初頭の不況の影響を受けて貧困論議が再燃するヨーロッパと比べても、1989年といういわば「バブル」経済が最高潮に達した時期のわが国の貧困が特に少なかったわけではないことが推測されよう。

今回再集計で利用した全国消費実態調査はもともと収入より消費にウエイトをおいた調査であるので、貧困基準による倍率階層ごとの消費実態や職業など他の要素とクロスさせた貧困分布の測定を継続して行う予定である。特に貧困倍率階層ごとの消費実態を明らかにすることは、ここで使用した「相対所得」というアプローチが、実は質の異なった消費構造との一定の関連を内包しているかもしれないという点を確認する上で大きな意味を持つと考えている。

〈高齢年金モデル水準で測った高齢者世帯の収入水準問題〉

先にも述べたように、高齢年金は老後生活の最低生活を保障するという目的と、従前所得の代替という目的の両面が考えられる。わが国では後者の側面を強く押す考え方が有力であるが、代替という場合も、老後生活の経済的不安の一定の解消という機能を果たさざるを得ないことはいうまでもない。この場合、老後生活の経済的安定の達成如何は年金給付水準によって示される。言い換え

れば年金制度は、「適正な給付水準」をあらかじめ設定して、それが実現されるような制度枠組みを作っていくものであるということが出来る。この「適正な給付水準」は、現役勤労者の平均賃金や受給者の過去の賃金と比較した代替率で表現されることが多い。たとえばILO社会保障条約第102号、128号などがこの方法で最低基準を示している。わが国では、1973年改正時に標準的な年金額は現役世代収入の60%という代替率が初めて示され、以降は代替率の妥当性をめぐる議論が行われていることは周知のところである。

一般に年金の所得代替率は、どのような年金をどのような所得と比較するかによって当然異なった値が出てくる。わが国で通常用いられているのは、「モデル年金水準」を「標準報酬月額」と比較するやり方である。1989年時点で、35年間厚生年金に加入のサラリーマン夫婦をモデルにして作成された年金給付水準は、1989年改正時の現役男子「標準報酬月額」の68%に達しており、これを手取りベースに直すと80%になるといわれている。現役世代は平均4人世帯、年金世代は2人世帯と考えると、すでにこの水準はバランスを欠いているという最近の議論の根拠はこの比較にある。これがあくまで「モデル」と「標準報酬月額」との比較であることへの根本的批判や、「モデル年金に近い平均年金が実際現れるのは数年遅れる」という指摘¹²⁾があるが、ここでは逆に「モデル」を年金政策の設定する「適正な高齢年金給付水準」と解釈し、この「モデル」を男子の平均的な「標準報酬月額」とではなく、実際の高齢世帯の世帯収入と比較した測定を行って、すでに十分な水準に達したとされる高齢世帯の収入水準と、このモデル水準の持つ意味を検討してみることにした。なお、年金政策の効果自体を厳密に見るためには年収合計だけではなく、年金額との比較が必要であるが、ここではとりあえず高齢期の経済的安定の程度をみるために年収全体の水準の程度をモデルとの比較で測定した。

まず測定に先だって次の二つのモデル水準を作成した。

A 1989年 男子標準報酬月額平均月額288,000円×68%×12カ月=2,350,080円

B 1989年 男子標準報酬月額平均月額288,000円×家計調査標準世帯の可処分所得率84.9%×70%×12カ月=2,053,900円

Aは現在の「標準報酬月額」代替率68%とするモデル年金水準であり、またBは、現在の手取り収入との代替率80%を70%に変えて、現役世代とのバランスに配慮したモデル水準である。ちなみに手取り収入の70%は「標準報酬月額」平均の約60%になり、1973年改正時の最初に明示された代替率の水準となる。

測定は次の手順で行った。

- ①対象世帯； 全国消費実態調査の対象世帯のうち、65歳以上の高齢者単身世帯、65歳以上と60歳以上の組み合わせの夫婦世帯で有業者ありの世帯と無しの世帯、その他の65歳以上の高齢者が世帯主の世帯を測定対象とした。モデルに最も近いのは無業の高齢夫婦世帯であるが、単身世帯はもとより高齢期の多様な世帯類型を考慮して、高齢者が世帯の経済生活を支えていると仮定される世帯を対象とした。
- ②単身世帯調整； 「モデル」は夫婦2人の年金を想定しているが、ここで測定する世帯には単身世帯が含まれるので、単身世帯を「モデル」の3/4とした。この調整係数は遺族年金の計算に用いられているものである。なお単身、夫婦以外で65歳以上の高齢者が世帯主の世帯でも、年金受給者1人ということが考えられるが、ここでは「モデル」をそのまま当てはめることにした。
- ③モデル年金水準倍率階層； 以上の調整後のモデル水準を1として、その倍率階層を作り、各対象世帯の年収合計（臨時・現物も含めたすべての収入）を当てはめた。

測定の結果は、表5,6の通りである。今モデル水準の0.8-1.2倍付近を、モデルが想定した妥当な水準にほぼ近い収入層とし、モデル水準の0.8倍未満層を年収水準がモデルよりかなり低位な層としておく。この0.8倍水準は、モデルAでは「平均的標準報酬月額」の54%水準、モデルBでは同じく47.5%水準に相当し、したがって1973年時の妥当水準60%を下回り、ILOの最低といわれる基準に近

いものと考えることができる。

表 5 年金モデル水準による高齢世帯の収入水準の測定 (モデル A) (%)

モデル水準倍率	単身男性	単身女性	有業夫婦	無業夫婦	高齢世帯主
0.5未満	19.2	19.8	3.6	7.1	2.5
0.8未満	23.4	29.9	10.5	13.3	4.5
1.0未満	12.1	16.7	9.6	17.7	4.5
1.2未満	11.3	11.7	8.7	20.1	6.2
1.5未満	9.2	8.8	14.8	19.6	9.1
1.5以上	24.8	13.2	52.7	22.3	73.2

表 6 年金モデル水準による高齢者世帯収入水準の測定 (モデル B) (%)

モデル水準倍率	単身男性	単身女性	有業夫婦	無業夫婦	高齢世帯主
0.5未満	14.2	15.1	2.2	4.0	1.4
0.8未満	22.0	25.5	6.1	7.4	3.4
1.0未満	12.8	15.8	6.2	9.9	2.2
1.2未満	9.9	13.1	7.5	14.2	3.7
1.5未満	9.2	12.5	11.4	24.1	7.8
1.5以上	31.9	18.0	66.5	40.4	81.5

まずモデル A を使った測定では、モデル水準付近に分布するのは、高齢単身世帯の男性が 23.4 %、女性が 28.4%、有業夫婦世帯が 18.3%、無業夫婦世帯が 37.8%、高齢世帯主世帯では 10.7% となっている。有業夫婦世帯と高齢世帯主世帯は、年金以外の勤労収入、事業収入の影響が大きく、そのため年収はこのモデル水準付近に少なく、多くは 1.5 倍以上 (年収にして約 350 万円以上) の層に分布している。これは今回測定が年収を測定したため当初から予測されたものであり、要するにこれらの層では年金モデルは何の意味ももっていない。

問題は、年金への依存が大きいと思われる無職夫婦世帯と、単身世帯であるが、モデルに近い無職高齢世帯では 0.8-1.2 倍階層に 37.8% 集中があってモデル

の妥当性がうかがわれる一方で、0.8倍未満に20.4%、1.5倍以上に22.3%と、収入のばらつきが大きいことが示されている。つまりモデル的な無職夫婦世帯でも、2割は最低基準に近い基準以下、2割はモデル水準よりさらに大きい水準となっているわけである。さらに単身世帯では男女とも0.8倍未満に大きな集中点があり、男性で42.6%、女性で49.7%がここに分布している。男性単身者は1.5倍以上にも24.8%の世帯が分布しているので、0.8倍未満と1.5倍以上への分解がみられるが、女性は0.8倍、ないし0.5倍未満への集中が著しい。つまり女性単身者は「平均標準報酬月額」の実質上54%から34%程度の年収水準にあるということができよう。これは前の相対所得アプローチによる貧困測定における高齢単身世帯や高齢夫婦世帯での貧困層の集中、特にその基準からの隔たりの大きい貧困への集中と符合するものと考えられる。

モデルBによる測定では、水準の0.8-1.2の付近への集中は単身男性で22.7%、女性で28.9%、有業夫婦世帯で13.7%、無業夫婦世帯で24.1%、高齢世帯主世帯で5.9%である。モデルAに比べて水準付近への集中が低く、有業夫婦世帯と高齢世帯主世帯では圧倒的に1.5倍以上に集中している。したがってこれらの層では、モデルBの水準をはるかに超えた年収での生活が定着していること、つまりモデルは意味を持っていないことが示されていよう。

また無業夫婦世帯では、4割が1.5倍以上に分布し、1.2-1.5に24.1%であるから、やはり多くはすでにこのBの水準以上に分布しているということが出来る。しかし、単身世帯はこのB水準でも0.8倍未満への集中が大きく、男性で36.2%、女性では40.6%がこれにあたる。モデルAの0.8倍未満より若干小さくなっているが、減少率が少ないのは、モデルA水準における0.5倍未満の層の比率が割合大きかったからである。つまり単身世帯では男女ともこのモデル水準の付近ばかりでなくその半分以下というモデルからの隔たりが大きいところへも2割近くの世帯が分布していたので、水準を下げたモデルBになっても、0.8倍未満の世帯比率がそれほど減少していないのである。これは年金水準をモデルで操作して低めていっても、単身世帯は依然モデルとは乖離した存在であることにかわりないという現実を示唆しているといえよう。

以上のように、現実の高齢者世帯にモデル年金水準を当てはめてみると、第

一に65歳を過ぎても勤労を継続していたり、事業収入のある世帯はこのモデル年金水準をはるかに超えた水準での生活を展開している。このような年金ではなく就労等による収入で老後生活が賄われている世帯群ではモデル水準は何の意味ももっていない。第二に、無業の高齢者夫婦世帯はモデル水準で測ることの最も妥当な世帯群であるが、これらの世帯では年収のばらつきが極めて高い。モデルの周辺、モデルを大幅に下回った水準、モデルを大幅に上回った水準のすべてに分布している。なお、この無業世帯の年収のばらつきの大きさは、年金水準のばらつきの大きさの他、財産収入の大きさに依拠している。第三に単身世帯の年収水準はモデル年金水準よりはるかに下回る低位な水準への分布が大きい。特に単身女性ではモデルB（平均標準報酬月額約60%）の水準でも0.8倍未満という低水準に4割の世帯が当てはまることは注意せねばならない。

今回の測定は、老齢年金のモデル給付水準を高齢者が中心になっている世帯の実際の年収に当てはめたものであるから、ばらつきが大きかったり、水準より高い方へシフトするのは当然であるとも考えられよう。しかし、年金の議論の前提には、65歳以上の高齢者は主に年金で生活をするという前提がある。この前提が現実にあっていないということならば、それ自体が大きな問題になる。すなわち、年金がほとんどあてにされていないということになるからである。また今回測定では、特に単身世帯の水準からの低い方への乖離が浮き彫りにされ、それは若干モデルを低く設定し直してもあまり変わらないことが明らかになった。モデルとしての高齢夫婦世帯が最終的には単身世帯へ移行するという前提をおけば、この単身世帯収入の低水準問題を年金制度の中でどう扱うかは、大きな問題となろう。いずれにせよ、現在年金論議の中心にあるモデル水準の意味がどの程度の現実を反映したものか、また結局は年金がどのような老後生活を目標にし、老後生活の安定にどの程度貢献するのか という基本的な点があったため問われざるを得ないといえよう。さらに年金収入だけを取り出した計測を行って今回測定と比較するなどの作業を継続する予定である。

註：

- 1) 平岡公一「政策立案・計画策定のためのニード推計の論理と技法」社会老年学 No.32. 50頁.
- 2) 拙稿「人びとは貧困をどう捉えようとしたかー貧困調査と貧困基準（東京の場合）」（江口英一編『日本社会調査の水脈』）法律文化社1990年、参照。
- 3) 真田是「社会福祉の対象」（一番ヶ瀬康子・真田是編『社会福祉論』[新版]）有斐閣 1975年.
- 4) 同上 33頁.
- 5) 毛利健三「イギリス福祉国家の展開」東京大学出版会 1989年.
- 6) Forder, A. "Concepts in Social Administration" Routledge & Kegan Paul, 1974.
- 7) 平岡公一・冷水豊 他「計画策定のための高齢者保健福祉サービスのニーズ測定とサービス必要量推計」季刊 社会保障研究 VOL.30, NO.1.
- 8) 武川は特定の高齢者サービスの判定に行政学の用法を援用して政策決定者の判断するニーズ＝「行政ニーズ」というカテゴリーを使用し、専門的判断の他、通念や世論がこの根拠となるとしている。この行政ニーズとは要するに行政による政策判断であって、その根底には通念や世論の他、一定の方向への世論の誘導、財政状況、プレッシャーグループの存在などの要素が存在しているはずである。そしてその結果として、一定の専門家の基準を「採用」することもあれば「当事者」の主観判断や研究者などの行った基準を「採用」することもある。生活保護基準の変遷見れば、なにか特定の「行政ニーズ」があるというよりは、国が意図する生活保護政策の価値判断から「前提にある問題」の複数の測定基準が参考にされ、そのいくつかを修正して採用されたことは歴然としていよう。（武川正吾「高齢者向け社会サービスにおける必要判定基準の作成と必要量の推計」中央大学文学部紀要151号1993年）
- 9) この点では、これらの研究者集団の提案も含めて出そろった各自治体のサービス目標値を「政策タイプの検討」と位置づけている小林の議論が妥当である。（小林良二「自治体福祉行政改革における計画化と分権化」鉄道弘済会・社会福祉研究第60号）
- 10) Townsend, P "The International Anlysis of Poverty", Harvester Wheatsheaf,

1993 p89.

- 11) "Mitchell, D. Income Transfers in Ten Welfare States" 1991
邦訳「福祉国家の国際比較」(埋橋孝文他) 啓文社、1993年.
- 12) たとえば平石長久「老齡年金の水準」週刊社会保障No.1558, 1989年10月を参照。
最近の「モデル」を無批判に受け入れた研究者の議論とは異なって、「モデル」の
意味や現実との乖離などの確な指摘がある。